

# Destino del Patrimonio Público o Municipal del suelo

**Francisco Javier Ciria Pérez**

Técnico de Intervención del Ayuntamiento de Tudela (Navarra)

## 1. Introducción

El patrimonio municipal del suelo, según el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, en adelante TRLS, o patrimonio público del suelo, según la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en adelante LFOTU, resulta ser el instrumento más importante de intervención en el mercado del suelo. Se ha potenciado muchísimo y en Navarra su constitución resulta obligatoria en los Ayuntamientos de más de 2.000 habitantes. No obstante, en su regulación nos encontramos con conceptos jurídicos indeterminados que dificultan su comprensión y una de las cuestiones en las que concurre esta dificultad es en el destino de los bienes del patrimonio público del suelo, lo que motiva este trabajo en un intento de aclarar a qué se pueden destinar los bienes que integran dicho patrimonio.

(1) Que es reproducido por Luis Chacón Ortega en el tomo I del "Manual de procedimiento y formularios de bienes, derechos y acciones para ayuntamientos"; Editorial Bayer Hnos., S.A.; Barcelona; 1998; pág. 253.

Delgado Iribarren<sup>(1)</sup> opina que "no es que los patrimonios de suelo hayan fracasado, en cuanto medidas eficaces para la regulación del mercado de solares", sino que "están inéditos, por la sencilla razón de que nunca se ha intentado llevar adelante una auténtica política municipal del suelo".

## 2. Legislación reguladora

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997<sup>(2)</sup>, en relación con la institución que nos ocupa, sólo están vigentes del TRLS los artículos 276, que no

(2) Se pueden ver al respecto:

a) "Los bienes públicos (régimen jurídico)", obra colectiva dirigida por Miguel Sánchez Morón, en la que el apartado dedicado al patrimonio municipal del suelo ha sido escrito por Francisco Delgado Piqueras; Editorial Tecnos, S.A.; Madrid; 1997; págs. 316 y 317.

b) Salvador M<sup>º</sup> Martín Valdivia: "Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo"; Editorial Montecorvo, S.A.; Madrid; 1998; págs. 75 a 110.

c) "Contenido y alcance de la Sentencia 61/1997, del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Suelo", por José Manuel Merelo Abela; Editorial Praxis, S.A.; 1<sup>ª</sup> edición, junio 1997.

fue objeto de impugnación, y 280.1, que fue expresamente declarado constitucional por entenderse que "responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13, CE) en relación a la vivienda (art. 47, CE), por lo que la legislación estatal básica es la siguiente:

Art. 276. Constitución. Patrimonio separado.

1. Los Ayuntamientos que dispongan de planeamiento general deberán constituir su respectivo Patrimonio Municipal del Suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento<sup>(3)</sup>.
2. Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante enajenación

d) "Legislación general vigente en materia de urbanismo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997", por un equipo de trabajo del Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid, bajo la dirección de Luciano Parejo Alfonso; Editorial Aranzadi, S.A.; 1997.

(3) Se han denominado fines genéricos.

de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente económico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.

Art. 280. Destino.

1. Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social<sup>(4)</sup>, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

La legislación navarra al respecto está en la LFOTU y de ella reproducimos a continuación los preceptos que están en relación directa con la finalidad de este trabajo:

Art. 265. Constitución. Patrimonio separado.

1. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los Ayuntamientos de más de dos mil habitantes de derecho deberán constituir su respectivo patrimonio público del suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.
2. En todo caso, los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del patrimonio.

Art. 267. Bienes integrantes.

1. Integrarán el patrimonio público del suelo los bienes patrimoniales que resultaren clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable programado y, en todo caso los obtenidos como consecuencia de cesiones, ya sea en terrenos o en metálico, o de expropiaciones urbanísticas de cualquier clase así como los

(4) Son los llamados fines específicos o concretos.

***Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social.***

procedentes del ejercicio del derecho de tanteo y retracto conforme a esta Ley Foral.

2. Igualmente se incorporarán al patrimonio público del suelo los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o no urbanizable que se adquieran con dicha finalidad.

Art. 271. Destino.

1. Los bienes del patrimonio público del suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.
2. Mientras no esté aprobada la ordenación detallada de los terrenos integrantes del Patrimonio, así como cuando ésta atribuya una clasificación urbanística incompatible con los fines señalados en el número anterior, la enajenación de aquéllas podrá llevarse a cabo mediante concurso o subasta. En ambos casos, el precio a satisfacer por el adjudicatario no podrá ser inferior al valor urbanístico de aprovechamiento real que tuviera ya atribuido el correspondiente terreno.

Finalmente, el artículo 40.3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, regula la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del patrimonio municipal del suelo.

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en su sentencia de

15-9-1998, ha concluido que "la normativa a aplicar sobre P.M.S. consiste en los artículos 89 a 91 del T.R. de 1976, artículos 276 y 280.1 del T.R. de 1992, y aquellos artículos del primero que tengan relación con las cuestiones planteadas, en especial los artículos 165 a 170 y 192".

De los preceptos transcritos, se pueden sacar, en principio, las siguientes conclusiones:

- 1ª. Que el art. 276.2 del TRLS y el art. 265.2 de la LFOTU regulan el llamado doctrinalmente principio de subrogación real, al establecer que los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico, se destinarán - "en todo caso", enfatiza la ley navarra- a la conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo. Se trata en definitiva de garantizar la integridad patrimonial, que no sufra merma. En este sentido se habla por la doctrina que por el principio de subrogación real se constituye un fondo rotatorio de reemplazamiento continuo<sup>(5)</sup>.

(5) Así lo ha escrito Fernando García Flórez: "Nuevas perspectivas del patrimonio municipal del suelo: régimen jurídico aplicable. Su instrumentalidad técnica"; revista *El Consultor*, núm. 22, del 30-11-1995; págs. 3.001 a 3.026.

2ª. Que no hay duda alguna de que la cesión o atribución<sup>(6)</sup> de parcelas que recojan el 15% de los aprovechamientos de la unidad de ejecución en actuaciones sistemáticas y el 15% del atribuido a la parcela en las asistemáticas con aprovechamientos iguales o superiores al tipo del área de reparto, bien esa cesión haya sido mediante terrenos o en metálico, forman parte del patrimonio público del suelo y, por consiguiente, deben destinarse a "la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social".

3ª. Que estamos ante un destino finalista de los bienes que constituyen este patrimonio, lo que excluye la posibilidad de enajenarlos libremente para obtener financiación dedicada a otras finalidades distintas de las de cumplimiento del planeamiento. En consecuencia, no debe procederse a la enajenación de esos bienes -terrenos o compensación económica- para financiar otras partidas de los presupuestos municipales, aunque esas otras partidas también sean un uso de interés general<sup>(7)</sup>.

4ª. Que tampoco creemos que haya duda de que no integran el patrimonio los suelos dotacionales adscritos al uso o servicio público mientras esta afectación

permanezca, ni tampoco los sistemas generales<sup>(8)</sup>, pues no cumplen con la primera nota que caracteriza a los bienes que lo integran, que es la de tener la calificación jurídica de patrimoniales, ya que aquéllos serán bienes de dominio público (tanto los de uso público como los de servicio público como los comunales, ya que su régimen queda asimilado a los bienes de dominio público)<sup>(9)</sup>.

(8) De esta opinión es Esteban Corral García, trabajo citado.

(9) Ricardo Estévez Goytre: "El patrimonio municipal del suelo"; revista *El Consultor*, núm. 2, del 30-1-1995; págs. 234 a 242.

Jesús González Pérez, en su libro "Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo"; Editorial Cívitas, S.A.; Madrid; 2ª edición, 1991; págs. 465 a 477: "No integrarán en ningún caso el patrimonio municipal del suelo los bienes de dominio público (art. 74, LRL) ni los comunales (art. 75, LRL)".

La Redacción de *El Consultor de los Ayuntamientos*, en el libro "Reglamento de Bienes de las Entidades Locales"; *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*; Madrid; 1989; págs. 81 a 90: "Excluidos los terrenos destinados a sistemas generales, el Patrimonio del Suelo queda reducido a las porciones de suelo urbano o urbanizable que puede convertirse en solares edificables".

José Manuel Merelo Abela en "La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo"; *Cuadernos de Gestión Local*, nº 1, editado por el Banco de Crédito Local de España; enero de 1991; págs. 193 a 200: "En el número 1 se contienen dos grupos de bienes: a) Los que, supuesta su titularidad municipal y carácter patrimonial, se clasifiquen por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable programado y b) Los obtenidos precisamente en ejecución de dicho planeamiento (cesiones; expropiaciones, sean o no sancionadoras, y tanteo o retracto), no afectos a dotaciones públicas".

José Manuel Díaz Lema, en "El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992", en la *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 136, de enero-febrero de 1994; págs. 13 a 50: "Dentro de las distintas categorías de bienes de las entidades locales, sólo pueden incorporarse al PMS los bienes patrimoniales, ni los de dominio público ni los comunales, mientras mantengan esta condición (mientras no sean desafectados y convertidos en patrimoniales)". Más adelante, dice: "... no se incluyen en el PMS las cesiones [ur-

### 3. Destino de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo<sup>(10)</sup>

De las transcripciones de los preceptos que regulan el patrimonio público del suelo observamos, como ya se ha dicho, que hay unos fines específicos y otros fines genéricos y tanto a la satisfacción de los unos como de los otros puede destinarse el patrimonio público del suelo. Como dice García Flórez<sup>(11)</sup>, los fines específicos tienen carácter prioritario y los genéricos subsidiario<sup>(12)</sup>. Nos toca ahora delimitar tales fines y perfilar su contenido.

banísticas] destinadas a dotaciones públicas, que pasan a formar parte del dominio público, municipal o de la Administración competente para la implantación del servicio". Tomás Quintana y J. Miguel Lobato, en "La constitución y gestión de los patrimonios municipales del suelo"; Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.; Madrid; 1996: "Es evidente que los terrenos destinados a dotaciones públicas tienen por finalidad servir de asentamiento a los viales, parques, zonas verdes, entre otros usos, es decir, esos terrenos están llamados a convertirse en bienes de dominio público, lo que impide su inclusión en los patrimonios municipales del suelo".

(10) Salvador M<sup>º</sup> Martín Valdivia (obra citada, pág. 273) diferencia entre finalidad del PMS, destino de los bienes que lo integran y qué debe hacerse con los ingresos que se obtengan por la gestión de esos patrimonios.

(11) Trabajo citado, págs. 3.020 a 3.022.

(12) Salvador M<sup>º</sup> Martín (obra citada, págs. 278 y 279) niega esta diferenciación: "No existen -como ya hemos dicho- a nuestro entender unos fines genéricos (los del 276) y otros específicos (los del 280); hoy, superadas antiguas teorías simplistas, se puede afirmar que solo existe una finalidad del P.M. de S., que es la de regular el mercado de terrenos, obtención de reserva de suelo para iniciativas públicas y facilitar la ejecución de planeamiento; un destino de los bienes que la integran cuando ya existe desarrollo urbanístico (las viviendas de protección pública o los usos de interés social); y otro destino si no existe este desarrollo urbanístico (la venta por concurso o subasta, o la enajenación a título gratuito, ...) e, incluso, una aplicación 'contable' de los ingresos que genera la gestión de ese Patrimonio (administrar e incrementar esa masa de bienes que lo integran, según apurada interpretación de la STS de 2 de noviembre 1995)".

(6) Esteban Corral García, en "El patrimonio municipal del suelo" (revista *El Consultor*, núm. 9, del 15-5-1994; págs. 1.170 a 1.189), hace esta matización: "..., aunque más que cesión es atribución a la Administración y limitación del aprovechamiento a los propietarios del suelo".

(7) Manuel Martí Ferrer: "Las cesiones exigibles tras la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo"; *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 139, de julio-septiembre de 1994; pág. 65.



### A) Fines específicos

Vienen recogidos en el artículo 280.1 del TRLA y en el 271.1 de la LFOTU: la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación.

En primer lugar, hay que determinar qué debe entenderse por "una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación". Merelo<sup>(13)</sup> opina que "no parece que pueda referirse más que a la ultimación del planeamiento preciso según la clase de suelo de que se trate, a partir de cuyo momento debe incorporarse el terreno al expresado proceso". Martín Hernández<sup>(14)</sup> también se ocupa de esta cuestión en los siguientes términos: "parece que sería aquélla [ordenación] que habilitase para iniciar la fase de ejecución del Planeamiento", por lo que habría que estar a lo previsto en

el art. 139.1 de la LFOTU al señalar que "la ejecución del planeamiento requiere la aprobación definitiva del instrumento más detallado exigible según la clase de suelo de que se trate", indicando el mismo precepto cuáles son las figuras de planeamiento que, en cada clase de suelo, contienen la ordenación detallada.

#### 1º. Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

No se constriñe a las viviendas de protección oficial, sino al régimen más amplio de viviendas de protección pública, tanto de promoción pública como de iniciativa privada (empresarial, cooperativa o individual)<sup>(15)</sup>. Es decir, comprenderá al pródigo elenco de ayudas públicas que pudieran favorecer las tareas edificatorias y el acceso del ciudadano al derecho constitucional de disfrutar de una vivienda digna y adecuada<sup>(16)</sup>. En esta línea, también deben ser incluidas entre las de

protección pública las viviendas a precio tasado. Los regímenes de protección estarán establecidos en normativas estatales o autonómicas. Siguiendo a Díaz Lema<sup>(17)</sup>, a quien reproduce Martín Hernández, "la ayuda no puede consistir exclusivamente en la cesión de terrenos del PMS" y tampoco "puede tratarse de ayudas ocasionales o circunstanciales, pues la Ley exige que se trate de un 'régimen' de protección pública", por lo que, concluye, "en líneas generales sólo el Estado o las Comunidades Autónomas están en condiciones reales de definir las viviendas protegidas". Concluye Corral<sup>(18)</sup>, al contrario de lo que puede sugerir el texto reproducido de Salvador Martín, que "en realidad, lo único que excluye es la construcción de viviendas libres".

De lo expuesto, podemos recapitular: que el patrimonio público del suelo no puede servir para conceder subvenciones de las tasas por concesión de licencias de obras para viviendas de protección oficial ni del impuesto sobre construcciones que se devengue ni para subvencionar la rehabilitación de viviendas.

#### 2º. Otros usos de interés social.

A juicio de Menéndez Rexach<sup>(19)</sup>, la expresión resulta lo bastante amplia para encajar, motivándola, cualquier actuación razonable encami-

(13) *Obra mencionada*, pág. 197.

(14) Paulino Martín Hernández: "El destino de los bienes integrados en el patrimonio municipal del suelo"; revista *Análisis Local*, núm. 6; mayo-junio de 1996; pág. 14.

(15) Francisco Delgado Piqueras, obra citada, pág. 324.

(16) Salvador M<sup>º</sup> Martín, obra citada, pág. 281.

(17) Trabajo a que se viene haciendo referencia, págs. 43-44.

(18) Trabajo mencionado, pág. 1.180.

(19) Reproducido por Corral en el artículo consultado, pág. 1.180. También es citado por García Flórez, quien indica que está extraído de la ponencia presentada en las IX Jornadas Urbanísticas de la Costa del Sol (Torremolinos, marzo de 1992) bajo el título "La gestión del patrimonio municipal del suelo: especial referencia a enajenaciones, cesiones gratuitas, derechos de superficie y destino de los bienes".



nada a la satisfacción de necesidades sociales y colectivas cual pueden ser las dotacionales privadas (educativas, sanitarias, deportivas, etc.) e incluso determinados usos lucrativos de importante incidencia social (reindustrialización, reconversión turística, etc.).

Tomás-Ramón Fernández<sup>(20)</sup> cree que "de no interpretarse con alguna amplitud esta última expresión, podría llegar a impedir la atención de otras actividades de utilidad general indiscutible".

Sin embargo, Díaz Lema<sup>(21)</sup> entiende que con esta expresión no se puede defender que prácticamente cualquier actuación encaje en las finalidades a satisfacer por el patrimonio municipal del suelo: "La cuestión central consiste en determinar cuáles pueden ser estos otros usos de interés social, y en su caso, cuál es el procedimiento y el órgano competente para determinarlos". En su opinión, "no se puede amparar bajo los usos de interés social las dotaciones públicas (bienes de uso y de servicio público), terrenos que son obtenidos al margen de los mecanismos del PMS". "Hay un supuesto en el que la definición del interés social no plantea problema alguno. Se trata de los terrenos incorporados al PMS por vía expropiatoria ... En los demás casos la definición del interés social está en manos del Ayuntamiento al fijar mediante los instrumentos del planeamiento los usos del suelo (y, en concreto, de los terrenos del PMS)".

Estamos ante un concepto jurídico indeterminado y hay que estable-

cer los criterios para llegar a delimitar cuáles sean estos "otros usos de interés social" (expresión que evidencia que, en todo caso, la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública está configurada como uso de interés social). En opinión de Martín Hernández<sup>(22)</sup>, "aquellos usos que el Planeamiento califique como de interés social, se convertirán en uno de los destinos específicos de los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo".

Quintana y Lobato<sup>(23)</sup> entienden que "la declaración de interés social ha de haber sido realizada expresamente" y "los municipios ... también podrán declarar el interés social de ciertos usos a los efectos de destinar a los mismos determinados terrenos integrantes del patrimonio municipal del suelo".

Cuerno, García y Gómez<sup>(24)</sup>, al referirse al interés social, indican que su definición está en manos del Ayuntamiento, pero que como criterios pueden servir: las cesiones a instituciones sin ánimo de lucro (creación de centros educativos, asistencia social, etc.), o bien, la aplicación a una adecuada ejecución del planeamiento (obtención de dotaciones públicas, equilibrado de sectores y unidades de ejecución con cargo al 15%, obtención de sistemas generales en el suelo urbano, etc.).

Según Delgado Piqueras<sup>(25)</sup>, "entre los usos de interés social se

comprenden los que cubren necesidades colectivas de tipo sanitario, educativo, asistencial, etc., pero no todos los servicios oficiales y empresas públicas".

Merelo<sup>(26)</sup> opina que dentro de los "otros usos de interés social" caben los contenidos en los artículos 169 y 170 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril<sup>(27)</sup>:

- Edificios públicos destinados a organismos oficiales.
- Edificios de servicio público, de propiedad pública o particular, que requieran un emplazamiento determinado sin propósito especulativo, como centros parroquiales, culturales, sanitarios o instalaciones deportivas.
- Construcción de viviendas por organismos oficiales o por entidades de carácter benéfico y social que sean promotoras de viviendas de protección oficial.

Salvador M<sup>a</sup> Martín<sup>(28)</sup> entiende que los únicos usos de interés social habrían de ser necesariamente los que así determina el Reglamento de Planeamiento en su anexo. Por tanto, ni zonas verdes, ni centros docentes, ni red viaria (rodoviaria o peatonal), pueden constituir el destino de los bienes del PMS. Sólo podrán obtener tal destino cuando se trate de implantación de parques deportivos, equipamiento comercial

(20) Tomás-Ramón Fernández, al escribir sobre la propiedad del suelo, en "Manual de Derecho Urbanístico"; Publicaciones Abella, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, S.A.; 10ª edición; Madrid; 1993; pág. 155.

(21) Artículo referido, págs. 44-45.

(22) Pág. 16 del trabajo consultado.

(23) Obra citada, pág. 44.

(24) "El sistema de recuperación de las plusvalías urbanísticas: la cesión del 15% de aprovechamiento en el suelo urbano. El principio de equidistribución y los bienes públicos: los aprovechamientos devengados", por José Ramón Cuerno Llata, Fernando García Flórez y José Manuel Gómez Oviedo; revista El Consultor, núm. 1, del 15-1-1995; pág. 27.

(25) Obra citada, pág. 324.

(26) Obra citada, pág. 198.

(27) Sin embargo, de opinión contraria es Delgado Piqueras (obra citada, pág. 324): "Por lo tanto, no cabe aceptar que en este punto el TRLS de 1976 haya recobrado vigencia, ni siquiera de forma supletoria".

(28) Obra citada, págs. 284 y 285.

o equipamiento social, pues así lo autorizan los artículos 6, 7 y 11.2 del anexo.

## B) Fines genéricos<sup>(29)</sup>

Como ya nos consta son:

### 1º. Regular el mercado de terrenos.

Esto se consigue enajenando terrenos del patrimonio municipal del suelo a un precio no especulativo para abaratar los precios del mismo y consiguientemente de la vivienda<sup>(30)</sup>.

### 2º. Obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública.

Finalidad que persigue sencillamente agilidad en estas actuaciones.

### 3º. Facilitar la ejecución del planeamiento.

En esta finalidad genérica podrían ampararse las obras de urbanización del propio patrimonio municipal del suelo, así como la obtención de dotaciones públicas con cargo a los fondos en metálico del patrimonio.

En cuanto a las obras de urbanización del propio patrimonio municipal del suelo no parece, en principio, existir obstáculo legal para cumplir dicho destino, pues en definitiva la urbanización supone un incremento del valor del terreno en la misma cuantía del coste desembolsado para dicha urbanización lo que conllevará finalmente una rein-

tegración de dichos fondos al propio patrimonio. A nuestro juicio, las obras de urbanización a que se hace referencia son las que persiguen que se realice una actuación urbanística que cree las zonas verdes del plan de ordenación, logre urbanizaciones terminadas con servicios completos, se reparcelen los terrenos y, dotados de todos los servicios urbanos, se ofrezcan en venta al público.

En cuanto a la viabilidad de destinar fondos del patrimonio para la obtención de dotaciones públicas existe además apoyo legal en el art. 150.1 de la LFOTU en cuanto permite destinar los aprovechamientos urbanísticos cedidos al Ayuntamiento a compensar a propietarios de terrenos no incluidos en unidades de ejecución afectos a dotaciones locales o sistemas generales, lo que supone en el fondo una permuta de terrenos patrimoniales integrantes del patrimonio municipal del suelo por bienes de dominio público (dotaciones locales o sistemas generales).

### 4º. Conservación y ampliación del patrimonio.

Ese es el destino que tienen que tener los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico. El Tribunal Supremo, en Sentencia de 2-11-1995 (R. 8060)<sup>(31)</sup>, ha dicho que los bienes que integran el patrimonio municipal del suelo tienen "una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio Patrimonio, toda-

vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio".

Martín Hernández<sup>(32)</sup> escribe al respecto:

"... no quiere decir que la Ley exija la inalterabilidad del valor de la masa patrimonial que, lógicamente, se incrementará con las aportaciones anuales, pero que también podrá disminuir, puesto que se permiten, como cumplimiento de los fines asignados, las cesiones a título gratuito ...

... no quiere decir que la totalidad de las actuaciones u operaciones que con ellos se realicen vayan encaminadas a la adquisición de terrenos. Podrán, también, realizarse las que supongan su urbanización y, en general, su preparación para que puedan cumplir los destinos urbanísticos. Por tanto, la financiación de las obras de urbanización y el pago de los costes de gestión -proyectos, medios personales y materiales, etc.- podrían ser atendidos con aquellos fondos que, por otra parte, producirán el consiguiente incremento del valor real del Patrimonio". ■

(29) Seguiremos como pauta el trabajo de García Flórez.

(30) Gaspar Ariño Ortiz, en la obra colectiva "Derecho Urbanístico Local", dirigida por José M<sup>º</sup> Boquera Oliver, escribió el capítulo 'Políticas y patrimonios públicos de suelo'; Editorial Civitas; Madrid; 1ª edición, 1992; págs. 409 a 447.

(31) Salvador M<sup>º</sup> Martín dedica a esta sentencia el capítulo V del libro que venimos citando.

(32) Trabajo varias veces referido.